

«Ricerche di storia economica e sociale», II, 2016, 1-2, pp. 51-70, doi: 10.17426/26303  
©2017 Università Roma Tre-CROMA

## “LE AUTONOMIE SENZA AUTONOMIA”: STATO, COMUNI E FINANZA LOCALE DALLO STATO LIBERALE ALLA REPUBBLICA

Giuseppe Moricola

*Università di Napoli “L'Orientale”*

**Abstract:** The work reconstructs the evolution of local finance in Italy from the liberal state to the '70s of the '900. The key is given by the analysis of the ways in which it has addressed the relationship between central finance and local finance. By processing the data contained in the documentation for Public Accounts, it showed the continuity of a local finance model dependent on central finance, consolidated in the transition from the liberal state to fascism to the republic. In the final part, the study considers the effects of the reforms initiated by the federalist legislators in the 90 of the '900, by detecting the limits with respect to the definition of the financial resources of local authorities: a red thread with the past that continues to the crisis of local authorities.

**Keywords:** Public Finance; Local Finance; Economics; Fiscal System; Public Spending.

### *Introduzione*

Nel 1963, Celestino Arena, a conclusione del suo poderoso studio sulla finanza pubblica italiana, formulava un impietoso giudizio sui processi con cui, dall'Unità alla metà del '900, si erano articolati i rapporti tra la finanza statale e quella locale:

Nel nostro paese i rapporti tra finanza statale e finanza locale sono rimasti avvolti nell'incertezza e nell'empirismo dall'Unità fino ad oggi; dominati da una costante, cioè dalle lotte per far rispondere risorse scarse alla tumultuosa sollecitazioni di bisogni disparati e crescenti, lotta risoltasi sempre col sacrificio della finanza e dell'autonomia locale<sup>1</sup>.

A distanza di quaranta anni da quel lavoro, Carla Marchese e Santino Piazza, ritornando sull'argomento, prendono atto della perdurante “immagine di un complicato e mai compiuto cantiere”<sup>2</sup> per il quale non si individua né la trama complessiva e ancor meno il punto di arrivo. Si tratta di un giudizio inoppugnabile, alla luce della crisi potremo dire strutturale che attualmente investe gli enti locali, come conseguenza della “evoluzione di un sistema complesso quale quello tra lo stato centrale e gli enti territoriali che è

<sup>1</sup> C. Arena, *Finanza pubblica*, Torino, 1963, vol. II, p. 448.

<sup>2</sup> C. Marchese, S. Piazza, *Spesa ed autonomia con imposte incostanti*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, Milano, 2010, p. 166.

stata ampia e profonda, ma anche confusa e contraddittoria e dunque difficile da intendere”<sup>3</sup>.

Il carattere difettoso e parziale dell’ordinamento delle autonomie locali, così, ha finito per disporre la lettura dei processi in una sorta di gioco dell’oca, di uno schema *stop and go* basato sulla contrapposizione autonomia-centralismo e dal modo in cui, nel tempo, è sembrata ampliarsi la prima a spese del secondo e viceversa. In questo quadro, l’attenzione è stata rivolta all’individuazione di quelle stagioni, il periodo giolittiano e poi gli anni ’60 e ’90 del ’900, nelle quali la sfera delle attribuzioni degli enti locali è parsa avere maggiore smalto e capacità contrattuale con lo stato centralista. Si è trattato di movimenti in controtendenza rispetto ad un più regolare e squilibrato processo di allocazione di poteri tra il centro e la periferia, che hanno trovato, però, nella congiuntura politico-economica (prima guerra mondiale, fascismo, crisi economica degli anni ’70, Maastricht e la più recente crisi economico-finanziaria mondiale) un punto di arresto e di nuovo arretramento. Le interferenze, poi, di un debole *frame* ideologico e teorico del pensiero autonomista<sup>4</sup>, con l’enfasi eccessiva attribuita ad alcuni passaggi normativi prodotti in un clima politico confusamente federalista – penso, per rimanere alla contemporaneità, alla cosiddetta stagione dei sindaci dei primi anni ’90 – hanno accentuato la visione sismologica della costruzione del sistema delle autonomie. L’analisi, alla fine, soffermandosi sulle fratture determinatesi nel corso del tempo, ha relegato in secondo piano le costanti che, invece, hanno contribuito a formare un sistema di governo locale spogliato di poteri, ingabbiato dai regolamenti del centro e privato dei suoi essenziali strumenti fiscali. Tra queste, la finanza locale si impone come il vero nodo gordiano di un modello di effettivo *self-governement*, il termometro più sensibile per tarare gli sbalzi di temperatura del sistema delle autonomie locali. Averne trascurato la portata ha inciso non poco sulla qualità del dibattito, lasciando che clamorose sviste, facili ottimismo e altrettanto cocenti delusioni accompagnassero le oscillazioni del pendolo degli enti territoriali. Ma soprattutto ha favorito che sull’asse tra finanza locale e finanza centrale si scaricassero le tensioni di un irrisolto equilibrio tra i due comparti della finanza pubblica, con una crescita esponenziale di provvedimenti tampone, che hanno reso ancora più aggrovigliata e incerta la matassa delle risorse destinate a comuni, province e regioni. La finanza locale è, perciò, cresciuta come un mo-

<sup>3</sup> G. Brosio, G. Maltinti, *Alla ricerca dell'autonomia*, in *La finanza locale*, cit., p. 89. Per un più ampio inquadramento del sistema delle autonomie locali in una prospettiva storica si veda S. Ristuccia, *I rapporti tra Stato e i poteri territoriali. Caratteri originari e loro evoluzione*, in *La finanza locale*, cit., pp. 145-164.

<sup>4</sup> E. Rotelli, *Rari nantes. Federalisti, regionalisti e autonomisti dalla Unificazione alla Costituente*, in *La Finanza locale*, cit., pp. 99-144.

struoso organismo dai piedi di argilla e la testa piccola, legato permanentemente al polmone della finanza centrale di cui ha finito per aggravare e condividere le condizioni di estrema precarietà. Quanto ciò sia il portato di una inossidabile linea di azione, già presente all'indomani dell'Unità e passata indenne al vaglio delle varie stagioni politiche del paese, che ha portato nel tempo a cristallizzare un sistema delle autonomie finanziariamente tutelato dal centro è quello che ci proponiamo di valutare con il nostro lavoro, indirizzando il bisturi della ricerca nel ginepraio della finanza locale per coglierne, attraverso la sua evoluzione, le implicazioni con il modello di sviluppo complessivo, con la formazione e la qualità della classe dirigente e gli assetti di un sistema di welfare che non possono non risentire del mancato assestamento del ruolo degli enti locali.

### 1. *All'origine della finanza dipendente: centro e periferia in età liberale*

La storiografia economica del nostro paese negli anni '70-'80 del secolo scorso, procede ad una più puntuale ricostruzione del ruolo degli enti locali nell'economia e nella società dell'Italia liberale, smontando in parte l'idea della natura essenzialmente accentratrice dell'ordinamento statale postunitario. Quegli studi propongono i comuni italiani come una possente rete di corpi intermedi, che gestiscono quote consistenti del denaro pubblico, secernono classe politica, svolgono una importante anche se non sempre efficace azione per la modernizzazione del paese<sup>5</sup>. Ma sono proprio così vaste opportunità ed attribuzioni a segnalare, fin dal principio, lo scarto con i mezzi a disposizione, la fonte e la qualità dei flussi delle risorse finanziarie destinate alla periferia dell'ordinamento istituzionale. Di fatto, fin dall'esordio dello stato liberale, il compimento di ciò che definiamo il sistema delle autonomie locali è tutto in salita. In linea di massima, dopo l'Unità, il sistema delle relazioni tra gli enti pubblici sul piano finanziario prevede un'integrazione complessa e disordinata, in cui si manifesta la tendenza a regolare rigidamente gli oneri attribuiti agli

<sup>5</sup> Il merito di avere recuperato alla storia economica il tema delle autonomie locali e del loro ruolo nell'economia dell'Italia liberale si deve a Paolo Frascani, che in tempi diversi ha proceduto alla ricostruzione delle spese da essi sostenute nei diversi settori di loro competenza. Tali contributi sono raccolti in P. Frascani, *Finanza, economia ed intervento pubblico dall'Unificazione agli anni Trenta*, Napoli, 1988. Negli anni '80, le indicazioni di Frascani hanno trovato sviluppo in poche ma significative analisi su singole amministrazioni comunali o in più ampie ricostruzioni quantitative della spesa pubblica. Cfr. A. Polsi, *Le amministrazioni locali post-unitarie tra accentramento ed autonomia: il caso del comune di Pisa (1860-85)*, "Società e Storia", 22, 1983, pp. 829-865; G. Moricola, *La città di Avellino tra crescita ed arretratezza: caratteristiche sociali ed azione amministrativa del personale politico in età liberale (1861-1903)*, "Annali del centro Guido Dorso", 1, 1985, pp. 3-38; G. Brosio, C. Marchese, *Il potere di spendere: economia e storia della spesa pubblica dall'unificazione ad oggi*, Bologna, 1986.

enti locali, secondo un criterio di distribuzione funzionale che accolla ai comuni e alle province numerose funzioni di competenza prettamente statale, autorizzandoli nello stesso tempo a estendere la sfera d'azione del loro sistema fiscale indiretto, nella promiscuità tra le entrate statali e quelle locali. Le contraddizioni del primo provvedimento organico in materia degli enti locali, del 1865, costituiscono perciò l'architave di un modello finanziario che finisce per assumere un carattere patologico dentro una successiva attività normativa, frenetica ma tutto sommato univoca negli indirizzi, che si dispiega dalla fine dell'Ottocento fino a tutta la metà del secolo successivo<sup>6</sup>. La filosofia di fondo dei legislatori del tempo è riassumibile in una visione alquanto schizofrenica degli enti locali, secondo la quale i comuni sono visti, dal versante degli impegni, come utili sostituti dello stato, ed invece, come suoi pericolosi concorrenti sul versante fiscale. È quanto emerge con inequivocabile chiarezza dalla dinamica della spesa del comparto delle autonomie locali tra '800 e '900. Una volta accertata la rilevanza complessiva delle risorse statali sul totale del reddito nazionale – dal 10 al 14% nei primi quaranta anni postunitari – è significativo che, in virtù di quegli assetti funzionali, la spesa in testa agli enti locali negli stessi sia in costante ascesa, passando da poco meno di un sesto ad un terzo del bilancio pubblico, a fronte di un impegno dello stato che va percentualmente riducendosi, soprattutto nella difficile congiuntura degli anni '80-'90<sup>7</sup>. Sono questi dati a suffragare l'ipotesi degli enti locali come agenti niente affatto marginali nel processo di *National Building*, svolgendo tra l'altro un'importante azione anticiclica segnalata dall'andamento divergente delle spese statali da quelle locali in momenti particolarmente negativi dell'economia italiana ottocentesca<sup>8</sup>. Ma la constatazione sulla quantità degli impegni assunti dagli enti locali, non può far velo sulla qualità degli interventi stessi, determinata, prima ancora che dalla destinazione settoriale della spesa, dalla capacità di sostenerli attraverso un flusso di finanziamento costante, adeguato e certo. Da questo punto di vista le scelte operate per la finanza locale all'indomani dell'Unità precostituiscono una condizione di inadeguatezza strutturale della contabilità degli enti locali. La proclamata separazione tra i diversi organi dello stato delle entrate e delle spese

<sup>6</sup> Sulla linea di continuità esistente tra l'impostazione data alla gestione della finanza locale all'indomani dell'Unità e la successiva evoluzione del sistema finanziario degli enti territoriali, conserva un particolare valore interpretativo la ricostruzione storica di R. Zangheri, *Patologia della finanza locale*, "Rassegna economica", 2, 1976, pp. 349-377.

<sup>7</sup> I dati sono stati elaborati da Ministero del Tesoro, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1967*, Roma, 1969, vol. IV, pp. 232-243.

<sup>8</sup> Cfr. P. Frascani, *Crisi economiche e finanza locale nell'Italia liberale*, in A. Di Vittorio (a cura di), *La finanza pubblica in età di crisi*, Bari, 1993, pp. 305-323.

fissata dalla legge comunale e provinciale del 1865, infatti, si iscrive dentro un rigido schema di finanza concorrente, basata sulla comunione dei cespiti sottoposti al prelievo fiscale (imposte fondiarie e dazio consumo), che nega non soltanto l'autonomia impositiva, ma non lascia ai comuni neanche margini per una autonomia applicativa. Tariffe base e criteri di prelievo, come nel caso del dazio consumo, infatti, sono stabiliti dallo stato, mentre i comuni possono unicamente intervenire sugli stessi cespiti con una addizionale entro i limiti massimi fissati dallo stato stesso. La soluzione adottata è un compromesso neanche lontanamente paragonabile con i diversi modelli di finanza pubblica affermatasi in Europa<sup>9</sup>, sia sotto il profilo dell'equilibrio nella redistribuzione delle prerogative e delle risorse tra centro e periferia, sia sotto il profilo della efficacia dei sistemi di finanziamento su scala locale, largamente condizionati dalla matrice proprietaria delle élite locali e dal peso sproporzionato di una tassazione indiretta che sconta tanto i tradizionali regimi spartani delle popolazioni quanto la compressione dei consumi che accompagna il ciclo dell'accumulazione originaria del nascente capitalismo italiano. Fin dall'inizio, dunque, il rapporto tra entrate e spese a livello locale si evolve in modo inversamente proporzionale: mentre le spese delegate crescono in modo esponenziale, le entrate scontano la rigidità della base impositiva assegnata ai comuni. Rimarcato dalle modalità di esazione che vedeva spesso il municipio come semplice esattore per conto dello stato, il sistema delle autonomie locali si trova sul nascere consegnato a un sostanziale rapporto di dipendenza dal centro, con gli interessi di quest'ultimo a condizionare rigidamente l'andamento complessivo della finanza pubblica. Sull'insidioso terreno della fiscalità, in particolare, si snoda un processo antagonista in cui lo stato costituisce non soltanto il nemico del singolo contribuente, ma anche delle istituzioni locali. La rappresentazione del primato fiscale dello stato sulle sue articolazioni periferiche, infatti, nei primi decenni postunitari è costellata da una serie di scelte che ampliano l'area del prelievo del centro, avocando tributi che presentavano un gettito più sicuro e di più facile riscossione, a scapito delle già circoscritte prerogative impositive degli enti locali. Vale la pena qui ricordare le tappe più significative, ampiamente richiamate dalla storiografia sulla fiscalità italiana<sup>10</sup>, dell'erosione tribu-

<sup>9</sup> Cfr. D.E. Schremmer, *Tassazione e finanza pubblica: Inghilterra, Francia, Germania*, in P. Mathias, S. Pollard (a cura di), *Storia Economica Cambridge*, vol. VIII/1. *Le economie industriali. Lo sviluppo delle politiche economiche e sociali*, Torino, 1992, pp. 365-465.

<sup>10</sup> Cfr. M.G. Rossi, *Il problema storico della riforma fiscale in Italia*, "Italia contemporanea", 170, 1988, pp. 5-19, che definisce la questione fiscale come "un autentico spartiacque nei rapporti di classe e nella gestione del potere dall'Unità in poi" (p. 5); ma anche G. Marongiu, *Storia del fisco*, vol. II, Torino, 1996, pp. 455-466.

taria a danno della periferia. Nel 1868, è istituita l'imposta nazionale sul macinato in sostituzione del dazio comunale sui farinacei. Nel 1870, nell'ambito della famosa manovra "Omnibus" di Quintino Sella, si abolisce la sovrimposta sulla ricchezza mobile, uno dei pochi cespiti a gettito meno incerto ed elastico soprattutto nei comuni più grandi, che è compensata, si fa per dire, con l'introduzione di nuovi balzelli (tasse di esercizio e rivendita, focatico, imposte sul personale di servizio e sulle vetture) tanto numerosi, quanto pletorici nella loro capacità di fare cassa. Con l'avvio ed il perdurare della grande depressione, sono gli stessi capisaldi della struttura tributaria degli enti locali ad essere messi in discussione. Venendo incontro alle rimostranze dei ceti proprietari, che tra gli anni '70 ed '80 avevano subito un incremento delle sovrimposte fondiari e dei fabbricati del 50%, nel 1886 Crispi decide di decurtare questa fondamentale voce dei bilanci comunali, in ragione di un annunciato controllo sulle spese facoltative degli enti locali<sup>11</sup>. Nella stessa direzione si evolvono i rapporti in campo daziaro, scaricando sui meccanismi della finanza locale le perdite derivanti dalla contrazione del gettito dell'imposta dei consumi. A cavallo della crisi agraria, come testimoniano i dibattiti consiliari alle diverse latitudini del paese, ciò darà luogo ad una vera e propria vertenza tra stato e comuni per quanto riguarda il rinnovo dei cosiddetti abbonamenti governativi<sup>12</sup>. In base al sistema di divisione delle entrate tra stato e comuni, il dazio consumo –governativo e comunale –, infatti, era percepito dai municipi che corrispondevano all'erario un canone stabilito per abbonamento e rinnovato con scadenza quinquennale. Finché il meccanismo agisce in una fase di progressivo aumento del gettito daziaro, ai comuni era consentito speculare sulla differenza tra entrate preventivate e quelle realmente incassate. La situazione si inverte negli anni '80 e con la contrazione degli scambi ciò che costituiva una rendita si traduce in perdita, risultando a quel punto i canoni governativi sopravvalutati rispetto al gettito effettivamente realizzato. A nulla valgono le istanze dei comuni per la revisione del valore degli abbonamenti, nonostante le proclamate assicurazioni del Ministero delle finanze ad adeguare i canoni alla difficile congiuntura del mercato<sup>13</sup>. Questi ed altri meccanismi finiscono per destabilizzare i già precari equilibri della finanza locale, separando oltre misura le condizioni dei bilanci comunali rispetto a quelli dello stato (Tab. 1).

<sup>11</sup> Per una dettagliata esposizione di tali provvedimenti si veda MAIC, *Bilanci comunali, 1895*, Roma, 1896, p. LVI e ss.

<sup>12</sup> Cfr. P. Frascani, *Fiscalità, crisi agraria, e governo locale dell'economia in età crispiana*, in Id., *Finanza, economia ed intervento pubblico*, cit., pp. 77-79.

<sup>13</sup> Cfr. Ministero delle Finanze, *Dazio di consumo nel quinquennio 1891-95: abbonamento ai comuni chiusi, circolare n. 99895 del 30-7-1890*.

Tab. 1 - *Spese e entrate tributarie dello stato e degli enti locali 1882-1912 (in miliardi di lire costanti a. 1980)*

Anno	Sp.Stato	N.I.	Trib. Stato	N.I.	SPEE. LL.	N.I.	Trib. EE.LL.	N.I.	%Trib/Sp	
1882	2.134	100	1.822	100	937,4	100	570	100	85	61
1912	3.951	185	2.948	162	2.304	246	1.080	189	75	47

Fonte: ns. elaborazione da G. Brosio, C. Marchese, *Il potere di spendere*, cit., Appendici.

Sta di fatto che, nei trenta anni che precedono la prima guerra mondiale, la spesa degli enti locali aumenta due volte e mezzo contro meno del doppio di quella attuata dallo stato. Dal versante delle entrate tributarie, pur nel quadro di un complessivo ridimensionamento della capacità di autofinanziamento del comparto pubblico, lo stato centrale copre non meno dei 2/3 della spesa corrente, pur partendo da un indice di copertura dell'85%<sup>14</sup>. Decisamente peggiore il trend degli enti locali che finanziano col fisco meno del 50% della spesa, con una riduzione di oltre dieci punti percentuale rispetto al rapporto registrato nei primi anni '80. I dati appena riferiti indicano un sistema della finanza locale in età liberale stressato dalle soverchianti esigenze dell'erario statale e ingessato, malgrado gli sforzi che si mettono in campo per arginarne le falle, dalla rigidità dell'impianto complessivo della contabilità comunale. Le conseguenze di una incontenibile deriva della contabilità locale in età liberale sono scontate anche per chi, con la fine del fascismo si accingerà a ragionare su modelli meno squilibrati della finanza pubblica. La crisi degli enti locali è

l'espressione chiara delle seguenti tendenze: si liquida forzatamente l'antico patrimonio, si dà incremento alle tasse e ai tributi vari per l'applicazione del principio della controprestazione a servizi divisibili, ma ciò non compensa la restrizione del campo dell'imposta a vantaggio dello stato, donde segue un cresciuto indebitamento<sup>15</sup>.

Si spalanca, così, il capitolo interminabile del ricorso al mutuo. Annunciata dai crescenti disavanzi di bilancio, i comuni sprofondano nella spirale dell'indebitamento. Nel giro di venti anni, dal 1877 al 1896, i mutui contratti dai comuni passano da 757 a 1.241 milioni di lire, mentre cresce anche la schiera dei comuni

<sup>14</sup> Sul grado di copertura della spesa statale e locale a partire dagli anni '60 alla fine degli anni '80, si veda anche V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna, 1990.

<sup>15</sup> Ministero per la Costituente, V *Finanza*, vol. II, Roma, 1946, p. 328.

debitori, sfiorando circa la metà dei campanili italiani<sup>16</sup>. La trappola della liquidità, potremo dire, scatta inesorabile. Essa può essere solo momentaneamente arginata dal tentativo di restaurazione finanziaria di Crispi, della fine degli anni '80, ancora una volta coerente ad una visione statocentrica. Per quanto debba riconoscersi al governo del primo ministro siciliano un approccio più organico alla spinosa materia delle autonomie locali, i provvedimenti adottati non sono certo in grado di invertire la rotta, non proponendosi l'obiettivo fondamentale di riequilibrare le funzioni dei diversi comparti degli enti pubblici<sup>17</sup>. La presunzione di intervenire sul deficit degli enti locali inibendo le spese facoltative, per orientare anche le scelte di politica tributaria, finisce per assumere più un valore propagandistico contro gli sperperi dei governanti locali promossi dalla sinistra storica<sup>18</sup>, piuttosto che tradursi in stringenti meccanismi di controllo in grado, per esempio, di contrastare le istrionesche capacità dei consigli municipali di tramutare le spese superflue in spese straordinarie. Ma è proprio nella delicata materia dell'indebitamento che si dimostra la parzialità di un intervento che si propone più modestamente di "congelare" il disavanzo cronico degli enti locali piuttosto che rimuoverne le cause. Mi riferisco alla sinergia tra la politica di bilancio dello stato e il circuito delle risorse affidate alla gestione della Cassa Depositi e Prestiti che si intensifica nel corso degli anni '80, in seguito all'attribuzione a tale istituzione dei flussi di risparmio raccolti attraverso la rete statale degli sportelli postali. Si definisce, così, una assistenza finanziaria a quella che oggi si direbbe ristrutturazione del debito degli enti locali, in cui la Cassa figura come prestatore di ultima istanza. Si tratta di mutui concessi per diminuire l'onere di debiti accesi con istituti di credito, sia attraverso un allungamento delle scadenze sia migliorando le condizioni di tasso<sup>19</sup>. La manovra crispina sulla finanza

<sup>16</sup> Nostre elaborazioni da MAIC, *Statistiche di debiti comunali e provinciali per mutuo al 31 dicembre 1900*, Roma, 1901. Si veda anche Ministero delle Finanze, *Relazione della Commissione di vigilanza sul debito pubblico, dal 1861 al 1898-99*, Roma, 1899, pp. 147-151.

<sup>17</sup> Per una analisi del sistema di freni e vincoli istituito da Crispi e sugli esiti della sua riforma restano fondamentali le osservazioni di C. Conegliani, *La riforma delle leggi dei tributi locali*, Modena, 1898, pp. 102 e ss.

<sup>18</sup> Cfr. R. Romanelli, *Il problema del potere locale dopo il 1865: autogoverno, finanze comunali, borghesie*, in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano, 1986, pp. 75-105.

<sup>19</sup> Tra il 1877 ed il 1896 la quantità di mutui concessi dalla Cassa ai comuni si quadruplica, passando da 125 a 598 milioni. Sul funzionamento di tale istituzione e sulla complessa e rilevante relazione che essa stabilisce con lo stato in età liberale si veda L. Conte, *Amministrare il risparmio: la Cassa Depositi e Prestiti da azienda ad impresa-organo del Ministero del tesoro, 1850-1913*, in M. De Cecco, G. Toniolo (a cura di), *Storia della Cassa Depositi e Prestiti*, Roma-Bari, 2000, pp. 90-154. La Cassa sarà il riferimento principale anche per la ripresa della spesa degli enti locali in età giolittiana, soprattutto nell'area meridionale. Ministero delle Finanze, *Mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti ad enti locali per l'esercizio di opere pubbliche*, Roma, 1916, pp. 1194-1197.



locale, dunque, ristabilisce un forzato e momentaneo equilibrio pur senza portare ad una soluzione duratura, ma ciò a prezzo di notevoli inconvenienti quali una caduta verticale di tutte le spese, particolarmente evidente nei grandi centri urbani dove gli investimenti per opere pubbliche subirono una contrazione dell'80%, e l'appesantimento di un apparato burocratico di controllo statale percepito dagli amministratori locali come un'imposizione da aggirare a tutti i costi con atteggiamenti e pratiche assai disinvolute nella costruzione dei propri documenti contabili. Si tratta di aspetti tecnico-organizzativi che finiscono per avere implicazioni sulle microeconomie di scambio inducendo le élite municipali alla difesa del tradizionale tessuto produttivo locale e a una filosofia fiscale volta a sostenere un "protezionismo municipale" che distorce e rallenta la formazione di un vero mercato nazionale<sup>20</sup>. Allo stesso modo, questi elementi andrebbero considerati in una prospettiva macroeconomica, interessata a tarare l'azione di supplenza che i comuni svolgono in settori vitali del processo di modernizzazione, soprattutto in relazione a quanto le ombre che si addensano sulla finanza locale possono aver inciso nel carattere incompiuto di quel processo e sull'andamento *stop and go* con cui forzatamente si è costretti a procedere. A traino delle politiche di bilancio statale, perciò, le condizioni della finanza locale sono destinate ad aggravarsi nel tempo, beneficate soltanto da interventi eccezionali e speciali, per usare una terminologia tipica del periodo giolittiano. A partire dal contributo concesso nel 1878 alla città di Firenze, l'intervento statale a sostegno delle municipalità in crisi assumerà carattere soltanto emergenziale e circoscritto geograficamente alle grandi realtà urbane soprattutto meridionali. Rimane, invece, esclusa una messa a punto di strumenti legislativi di incentivazione più stabili, quali i contributi in conto capitale, il concorso sulle rate di ammortamento, gli sgravi e le agevolazioni fiscali, che pure lo schema della finanza derivata avrebbe reso plausibili in funzione del ruolo di soggetto cooperatore assunto dall'ente locale nelle erogazioni di attività e servizi essenziali al processo di modernizzazione del paese. Incanalata su binari a scartamento ridotto, la questione della finanza pubblica sarà impermeabile al riformismo di matrice cattolica e socialista che, nella crisi della finanza locale, ha modo di fare le prime timide e ideologicamente deboli prove di governo municipale<sup>21</sup>. Fallita ogni ipotesi di risistemazione del rapporto tra il centro e la periferia dell'ordinamento statale, i precari assetti della finanza locale, usciti ancora più compromessi dalla mobilitazione bellica, sa-

<sup>20</sup> Cfr. G. Prato, *Le dogane interne nel secolo XX*, in supplemento della "Riforma sociale", 3, 1911, pp. 4-58 e, soprattutto, per una prima verifica storica, P. Frascani, *Finanza, economia ed intervento pubblico*, cit., pp. 33-65.

<sup>21</sup> Cfr. G. Sapelli, *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e "governo economico municipale" agli inizi del XX secolo*, Bologna, 1986; P. Favilli, *Il labirinto della grande riforma. Socialismo e "questione tributaria" nell'Italia liberale*, Milano, 1990.

ranno ereditati dal fascismo che, in forza della sua vocazione autoritaria, renderà esplicito ciò che fino ad allora era vissuto nel sistema istituzionale del paese, sospeso tra incerte definizioni normative e contraddittorie azioni politiche.

## 2. *La svolta nella continuità: il fascismo e gli enti locali*

Lo scarso interesse per il tema delle autonomie locali nel periodo fascista è stato giustificato sulla base della “presunta uniformità degli sviluppi tematici di fondo e sulla mancanza di una dinamica interna”<sup>22</sup>. In realtà, un bilancio storiografico sulle realtà periferiche all’epoca fascista non trova riscontro nei livelli di conflittualità all’interno del potere locale né, a dispetto della soppressione della rappresentanza negli organi di governo municipale, nel superamento delle asfittiche dinamiche finanziarie tra il centro e la periferia<sup>23</sup>. A stare ancora una volta alle cifre, per quanto riferite solo ai comuni capoluogo (Tab. 2), i movimenti della finanza locale negli anni che precedono il secondo conflitto mondiale presentano un andamento non molto difforme da quello del periodo liberale.

Tab. 2 - *Dinamica della finanza pubblica 1925-1935 (numeri indice)*

Anni	Spese		Entrate		Debito	
	Stato	EE.LL.	Stato	EE.LL.	Stato	EE.LL.
1925	100	100	100	100	100	100
1935	215	158	222	137	169	172

FONTE: ns. elaborazione da Ministero delle Finanze, *Bilanci comunali e provinciali per l'anno 1925*, Roma, 1926; Id., *Bilanci comunali e provinciali per l'anno 1935*, Roma, 1936.

Nel decennio considerato, le linee di tendenza sono chiare: le spese subiscono un evidente processo di centralizzazione, che trascina una riduzione della capacità impositiva degli enti locali. Ciò nonostante, pur registrando una minore divaricazione nella forbice tra stato e comuni, quest’ultimi mantengono una spiccata propensione all’indebitamento. Tra il 1925 e il 1935, le esposizioni debitorie de-

<sup>22</sup> I. Granata, *Il regime fascista nella storiografia locale: prospettive della ricerca e primi bilanci*, “Annali della Fondazione ‘Luigi Micheletti’”, I, 1985, p. 385.

<sup>23</sup> Cfr. T. Baris, *Dalle periferie al centro: l'apporto della storia all'interpretazione del regime fascista*, “L’Annale Irsifar”, 1, 2007, pp. 91-100. Ma nello specifico dell’ordinamento delle autonomie locali e della sua evoluzione istituzionale in periodo fascista si veda S. Fontana (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973.

gli enti locali si raddoppiano, passando da 6,6 a 14,5 miliardi di lire: “se l’indebitamento statale avesse dovuto seguire lo stesso ritmo – si sottolinea da parte della Commissione Costituente – avrebbe dovuto nel 1935 essere di 170-180 miliardi, invece di 95”<sup>24</sup>. Questi risultati si determinano in seguito ad un’intensa attività legislativa che, dal 1925 al varo del testo unico della finanza locale del 1931, incide in modo significativo sull’autonomia degli enti locali senza tuttavia invertire la consolidata logica sperequativa nella determinazione dei mezzi e degli obiettivi attribuiti ai comuni<sup>25</sup>. Elaborata alla vigilia della grande depressione, come risposta soprattutto alle inquietudini della piccola e media borghesia proprietaria, la riforma fascista delle autonomie locali si concretizza fundamentalmente nel blocco delle sovrimposte, compensato in parte dal trasferimento allo stato di alcune spese istituzionali, mentre si annuncia l’ennesimo tentativo di contenere il ricorso al credito con più forti vincoli di bilancio. Enfatizzando la contrapposizione con il socialismo municipale ormai in disarmo dopo la poco credibile prova di governo locale in età giolittiana, i comuni sono espropriati di ulteriori margini di manovra nel quadro di una operazione centralistica che accredita lo stato come unico agente dello sviluppo economico del paese. Tra il 1925 ed il 1936, infatti, la spesa pro-capite degli enti locali si riduce del 20%, dopo i significativi recuperi registrati alla vigilia della prima guerra mondiale, con effetti vistosi in particolare nel settore dei lavori pubblici e con un allargamento significativo della forbice della spesa tra i comuni del Centro-Nord e quelli meridionali<sup>26</sup>. In apparenza, la mano pesante del fascismo sugli enti locali sembra sortire anche alcuni effetti positivi nella ripartizione funzionale della spesa, ponendo un freno alle spese per il personale che, nel frattempo, avevano assunto proporzioni consistenti. Tra il 1925 ed il 1935, con riferimento alle città capoluogo di provincia, la percentuale delle spese per opere pubbliche e servizi sociali aumenta dal 50 al 62%, con un recupero avvenuto tutto a scapito delle spese di amministrazione, diminuite nella stessa proporzione (dal 50 al 38%)<sup>27</sup>. Si tratta, a ben vedere, di modificazioni

<sup>24</sup> Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica*, V Finanze, 1. Relazione, Roma, 1946, p. 341.

<sup>25</sup> Cfr. E. Rotelli, *L’Alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell’Italia moderna*, Milano, 1986, pp. 177-231; U. Rogari, *La crisi della finanza locale dal 1861 ai nostri giorni attraverso l’esame dei bilanci e dei conti consuntivi*, Firenze, 1983, pp. 11-18.

<sup>26</sup> G. Moricola, *Prima dell’intervento straordinario. Finanza locale e sviluppo tra età giolittiana e fascismo*, in L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Roma, 1996, pp. 37-50.

<sup>27</sup> Ministero delle Finanze, *Statistica della finanza locale per il 1925*, Roma, 1928, pp. 482-495; Id., *Bilanci comunali e provinciali per l’anno 1935*, Roma, 1936. Per un’analisi complessiva delle dinamiche della finanza locale nel periodo cfr. F.A. Repaci, *La situazione finanziaria dei comuni e delle provincie nel 1935*, Padova, 1936.

imposte dalla ristrettezza dei bilanci piuttosto che dalla volontà politica di riquilibrare la destinazione delle risorse. Nello stesso settore delle opere pubbliche, anche la stampa di regime deve fare i conti con una realtà che rinnova prassi già censurate al tempo di Crispi, con interventi che risultano chiaramente sproporzionati rispetto ai bisogni, “persino sorpassati dal progresso tecnico”, ed in ogni caso “frutto dell’esagerato spirito di emulazione e di ambizione locale”<sup>28</sup>. La stessa incidenza tra le spese obbligatorie, di quelle straordinarie che giungono in quegli anni a coprire il 60% dei capitoli destinati alle opere pubbliche e, nel totale, più del 30% delle spese comunali, rinvia, pur in un cangiante quadro normativo, ad alchimie e stratagemmi contabili e amministrativi già rilevati in età liberale e più diffusamente presenti nelle realtà meridionali<sup>29</sup>. In definitiva, le poche incursioni di ricerca nel campo della finanza locale fascista, avvalorano il giudizio degli storici delle istituzioni che analizzando i contenuti dei provvedimenti fascisti in materia ne sottolineano piuttosto la continuità con i precedenti assetti, in quanto insistono “negativamente sull’autonomia locale come autonomia finanziaria non soltanto perché, non risolvendo la crisi della finanza locale, lasciano gli enti in una condizione di indisponibilità permanente delle risorse, ma anche perché tendono a porre in essere un tipo di ordinamento che sottrae la decisione all’amministrazione locale”<sup>30</sup>. L’idea ispiratrice del regime di una autonomia rigidamente esercitata nei limiti delle risorse disponibili si infrange ancora una volta nella mancata individuazione delle fonti finanziarie di competenza degli enti locali. I risultati non sono pari all’impegno, se è vero che nel 1933, con una fin troppo mediata sintassi linguistica, si riconosce che “le condizioni finanziarie dei comuni e delle province, se non hanno potuto essere migliorate per le specialissime necessità [...] non sono tuttavia peggiorate in maniera sensibile”<sup>31</sup>! Il fatto è che la malattia di cui soffre il sistema delle autonomie è assai più ostica delle cure messe in atto dal legislatore, costretto a muoversi a tentoni in un campo, come quello della finanza locale, che tra il 1923 ed il 1935 annovera ben diciotto atti legislativi in una girandola di provvedimenti istitutivi, integrativi o abrogativi e l’istituzione di numerose commissioni di studio. Addentrandoci in quella esuberante produzione normativa si fa strada il tentativo, non riuscito ma coltivato con insistenza, di portare alle estreme conseguenze il modello della finanza derivata, riducendo i comuni a meri enti strumentali o meglio, come leggiamo in un inter-

<sup>28</sup> Ministero delle Finanze, *Bilanci comunali e provinciali per l'anno 1935*, cit., p. 7.

<sup>29</sup> G. Moricola, *Prima dell'intervento straordinario*, cit., p. 45.

<sup>30</sup> E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie*, cit., p. 212.

<sup>31</sup> “Così si esprime il sottosegretario alle finanze, Leandro Arpinati, nel 1933, durante la discussione in parlamento del bilancio del Ministero dell’Interno. Riportato in “Rinnovamento italiano”, 1933, pp.103-104.

vento dell'onorevole Marghirotti sulla rivista "Rinnovamento Amministrativo", del 1932, "ad enti locali funzionanti per delega statale" e come tali totalmente dipendenti dalle somministrazioni finanziarie dello stato<sup>32</sup>. Il tumultuoso epilogo del regime non consentirà di portare a termine tale disegno, però gli strumenti adottati nel ventennio costituiranno un ingombro non indifferente per chi avrà il compito di armonizzare la democrazia del nuovo stato repubblicano con esperienze di *self government* meno aleatorie di quelle praticate nella lunga transizione dall'Unità al fascismo.

### 3. La finanza di trasferimento "zoppa": la trama costituente

La Quinta Commissione istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente, sulla finanza pubblica, nella sua interlocuzione con un vasto e qualificato mondo di addetti ai lavori, non può che registrare e fare proprie le critiche al sistema della finanza locale vigente accusato, di volta in volta, di molteplicità e mancanza di coordinamento tra i tributi, di insufficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie, di eccessiva uniformità e rigidità delle norme e di insufficienza dei controlli<sup>33</sup>. Una così articolata istruttoria sui limiti di un rapporto finanziario a doppia mandata tra centro e periferia sembrerebbe preludere a una inversione di tendenza, per cui come auspica Celestino Arena, in una documentata monografia agli atti della Commissione, ogni ipotesi di riforma "deve partire dalla finanza locale e risalire all'ordinamento politico amministrativo dello stato"<sup>34</sup>. Nella pratica, a questa petizione di principio non corrisponde una coerente e innovativa capacità di proposta. L'imperativo della semplificazione del sistema, inteso almeno come superamento di una legislazione esuberante e frammentaria frutto del "vietato metodo dei ritocchi fiscali" si risolve nella "ferma" raccomandazione a procedere con cautela, "riconoscendo che sono problemi permanenti dell'inevitabile interferenza tra finanza statale e finanza locale, quindi della mai perfettamente realizzabile tendenza all'unificazione e separazione delle funzioni e dei cespiti" e che "l'organismo fiscale non può essere il risultato caotico di giustapposizioni e sovrapposizioni empiriche; è la risultante storica di forze vive e di inerzia che bisogna guidare nel loro reciproco adattamento"<sup>35</sup>. Come è stato da più parti rilevato, l'adesione al modello di stato keynesiano, con la funzione di strumento anticongiunturale attribuito alla finanza pubblica, inten-

<sup>32</sup> "Rinnovamento Amministrativo", 1932, pp. 151-152.

<sup>33</sup> Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica*, cit., pp. 124-159; Id., 2. *Appendice alla Relazione (interrogatori, questionari, monografie)*, pp. 217-360.

<sup>34</sup> Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica*, 2. *Appendice alla Relazione*, cit., p. 326.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 359.

sifica la tendenza all'accentramento dell'attività finanziaria e sconsiglia troppo ardite manovre di scomposizione dell'impianto su cui si era basato fin dall'Unificazione il rapporto centro periferia<sup>36</sup>. Con queste preoccupazioni, la proposta formulata dai costituenti rimane nel solco della tradizione centralista, anzi finisce per legittimare anche sul piano formale il modello della finanza derivata, dando sostanza agli strumenti individuati dal fascismo e rimasti largamente inattuati per il precipitare degli eventi bellici. Il problema annoso dell'accentramento e del decentramento è risolto dentro uno schema di coordinamento che affida al centro l'obbligo di garantire la funzionalità delle sue appendici periferiche. In particolare, in base al principio della "concorrenza regolamentata" delle imposte, si stabilisce la redistribuzione delle risorse pubbliche per cui agli enti locali è attribuita una parte del ricavato dal prelievo uniforme operato dallo stato. Tuttavia, non modificando sostanzialmente il perimetro dei servizi amministrati dallo stato e dagli enti locali, non si estirpa "il germe dello squilibrio organico"<sup>37</sup> che, invece, molti interlocutori della Commissione Costituente indicano come la questione preliminare per il risanamento della finanza locale. Né si pone un freno allo sciagurato meccanismo, introdotto nel 1942, che consente agli enti locali, oltre a confidare nella integrazione stabilita dallo stato, di contrarre mutui a pareggio dei disavanzi economici, senza tener conto del rapporto tra entrate effettive e spesa corrente: una pratica che, come già segnalava Celestino Arena nella sua memoria,

alimenta i bilanci locali con mezzi che spesso non hanno alcun rapporto con la vita locale. Essendo difficile valutare i veri bisogni, alcuni enti ottengono troppo ed eccedono nelle spese superflue; l'instabilità della ripartizione annuale rende impossibili le valutazioni di bilancio. In ogni caso il sistema incoraggia alle spese se non alla prodigalità, pone in condizioni migliori gli amministratori peggiori, è causa di complicazioni nella contabilità che conta su aiuti i quali possono attendere troppo o mancare<sup>38</sup>.

Questa volta, però, la continuità con la patologia storica della finanza locale si traduce in una crisi ancora più drammatica in ragione dei profondi cambiamenti economici e sociali del paese. Con il miracolo economico alle porte, gli enti locali si trovano investiti di una domanda di servizi che, qualitativamente e quantitativamente, non ha paragoni con il passato e che fa deflagrare i già incerti equilibri

<sup>36</sup> U. Rogari, *La crisi della finanza locale*, cit., p. 28. Si veda anche *La finanza degli enti locali nella dottrina contemporanea (1947-1967)*, "Quaderni ISAP", Milano, 1968 e per un confronto con altri stati europei, dove si affermano analoghe tendenze, A. Scotto, *Collettività locali e costruzione dell'unità europea. Profili economico-finanziari*, "Rivista di Diritto Finanziario", 20, 1961, 4, pp. 406-446.

<sup>37</sup> *Deposizione del Segretario generale del comune di Venezia*, in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica, 2. Appendice alla Relazione*, cit., p. 213.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 348.

finanziari dei comuni. Tutti i valori negativi e le difficoltà con cui fino ad allora si era scontrato il governo locale si dilatano a dismisura in virtù di una mobilità dei diversi fattori produttivi che, in assenza di un'adeguata revisione delle competenze tra locale e nazionale, assedia e fa esplodere la debole contabilità municipale. Si pensi soltanto a quali effetti vanno incontro i comuni industriali del nord con l'afflusso dell'emigrazione meridionale o quali e quanti costi comporta il processo di urbanizzazione e l'ampliamento dell'orbita territoriale delle principali città italiane. Basta guardare il trend delle spese per i servizi più direttamente legati a tali fenomeni per rendersi conto dell'inerzia degli strumenti in possesso degli enti locali. I dati più eclatanti riguardano soprattutto le spese relative all'incredibile espansione dei sistemi di mobilità urbana che, tra le altre voci, comporta un crescente disavanzo delle municipalizzate dei trasporti, passato nel quinquennio 1960-65 da 14,6 ad oltre 120 miliardi<sup>39</sup>. Negli stessi anni, schizzano verso l'alto gli accolti per spese prettamente statali, come quelle per l'istituzione della scuola dell'obbligo (+100 miliardi) e per l'assistenza sanitaria che aumenta da 161 a 238 miliardi<sup>40</sup>. Sono soltanto alcuni esempi che incidono sulla contabilità dei comuni e ripropongono, questa volta a livelli assai più insostenibili e per intervalli di tempo sempre più ravvicinati, la crisi strutturale della finanza locale. Tra il 1956 ed il 1962, il divario tra gli enti locali e lo stato dei saggi di incremento annui tanto delle spese che delle entrate è stabilmente misurabile intorno ai 2-3 punti percentuali a svantaggio dei primi<sup>41</sup>. La conseguenza inevitabile è l'avvitamento della spirale del debito. È stato calcolato che, negli anni '50, gli enti locali strutturalmente deficitari sono 791, mentre a metà degli anni '60 sono diventati 3.330. Lo smisurato ingrossamento è dovuto principalmente al crescente disavanzo economico per spese correnti coperte da mutui: negli stessi anni, esso aumenta da 26 a 400 miliardi di lire ed è destinato a moltiplicarsi per effetto degli interessi passivi, con un incremento in quindici anni del 1.770%<sup>42</sup>. Sono esiti che in parte si alimentano per i vizi interni alla finanza locale, ed in particolare per la maggiore anelasticità dei tributi locali, come l'imposta di famiglia, rispetto al reddito o per l'incidenza della crisi dei settori penalizzati dal primato dell'industrializzazione, come la sovrimposta sui terreni; e che nel loro concreto dipanarsi,

<sup>39</sup> *Libro bianco sulla crisi dei trasporti pubblici urbani: rapporto della Commissione di studio della Confederazione della Municipalizzazione e della Federazione Nazionale delle aziende municipalizzate di trasporto*, Company M. Fedetram, 1965, p. 57.

<sup>40</sup> U. Rogari, *La crisi della finanza locale*, cit., p. 33.

<sup>41</sup> Ministero del Bilancio, *Rapporto per la programmazione economica*, Roma, 1963. La spesa dello stato è del 7,8% e quella degli enti locali dell'11,7%, mentre il saggio di incremento annuo delle entrate è dell'8% per il primo e soltanto del 5,9% per i secondi.

<sup>42</sup> L. Pianese, *Situazione della finanza locale e sue cause*, "L'impresa pubblica", 4, 1966, pp. 21-23.

per quanto accomunati da un comune denominatore, risentono per motivi diversi del dualismo economico del paese, con i comuni del Nord più fortemente penalizzati dalle spese e quelli del sud, invece, alle prese con entrate sempre più risibili per l'assottigliamento della base impositiva in seguito all'emigrazione. Ad ogni modo, si tratta di valori destinati a peggiorare non appena cambia il verso della congiuntura. Nei primi anni di crisi, tra la fine degli anni '60 e la metà del decennio successivo, infatti, il disavanzo degli enti locali quasi si quadruplica (da 5.353 a 19.797 miliardi) e peggiora significativamente la qualità del disavanzo stesso, derivando per il 74,8% da integrazioni di bilancio e anticipazioni provvisorie, ossia da necessità di cassa imposte unicamente dalla copertura di spese correnti e non di investimento. Corrispettivamente muta e si moltiplica il quadro dei creditori, con l'affanno della Cassa Depositi e Prestiti a soddisfare le ingenti richieste dei debitori e la disponibilità di banche e istituti di credito privati ad accendere rapporti finanziari, a costi e condizioni più pesanti, con i malmessi enti locali<sup>43</sup>. Siamo alla fine di un percorso disseminato di buone volontà ma di scarse capacità di imprimere realmente una svolta nella finanza locale. L'ancoraggio alla finanza pubblica finisce per rafforzarsi nella congiuntura postbellica e, complice il miglioramento dei conti pubblici indotto dalla crescita economica degli anni '50-'60, spinge a riproporre i meccanismi di sussidiarietà e la regola dei provvedimenti tampone che avevano segnato le tappe della finanza locale nelle stagioni politiche precedenti. I rapporti tra centro e periferia, infatti, si evolvono secondo criteri che, a compensazione dei più onerosi compiti attribuiti ai comuni nel campo dei servizi sociali, prevedono aleatorie procedure di finanziamento attraverso i trasferimenti dello stato, calcolati sulla base delle semplici previsioni di spesa formulate liberamente dagli enti locali. Nella stessa logica si stabilisce l'erogazione di contributi da parte dello stato a copertura dei disavanzi correnti dei bilanci comunali, senza prevedere alcun vincolo alla destinazione economica dei mutui<sup>44</sup>. Nel quadro di un allentamento dei cordoni della borsa, ma in assenza

<sup>43</sup> Alla metà degli anni '70 l'esposizione debitoria con la Cassa è di 12 miliardi, mentre quella con gli istituti di credito è di 7 miliardi. Ministero delle Finanze, *Relazione al bilancio di previsione dello stato per il 1977*, Roma, 1978, pp. 411-419.

<sup>44</sup> In questa logica tra il 1952 e la fine degli anni '60 sono adottati alcuni provvedimenti volti a ridurre il numero degli enti locali in deficit. Essi, da un lato, intervengono sul piano delle entrate, semplificando il sistema tributario locale con l'abolizione di tributi superati; dal versante delle spese, invece, ampliano il plafond dei trasferimenti in virtù delle aumentate prestazioni degli enti territoriali. Per quanto riguarda la questione dell'indebitamento, invece, si autorizza la Cassa Depositi e Prestiti a concedere prestiti per la copertura dei disavanzi dei bilanci e per il riscatto dei prestiti contratti con altri istituti di credito. Queste leggi incidono notevolmente sul bilancio dello stato, ma producono solo temporanei benefici alle casse degli enti locali. Per una disamina complessiva di tali provvedimenti che si ispirano al principio dell'unità della finanza pubblica ma che, però, si realizza



di interventi risolutivi, gli assetti della finanza locale finiscono per assumere un carattere solo formalmente più stabile, frutto più di alchimie contabili che di reali comportamenti virtuosi da parte degli stessi amministratori locali:

tutto il sistema propone la stabilità dei bilanci solo come un vanto di amministratori volenterosi e non già come equilibrio delle entrate e delle spese nel rispetto dei diritti della collettività a una efficace erogazione di servizi contrapposta ad una giusta pressione tributaria. Da tale sistema scaturisce la disciplina che proponeva la copertura dei disavanzi di parte corrente con entrate in conto capitale, cioè con quegli indebitamenti a lungo termine ai quali si sarebbe dovuto far ricorso solo con interventi di carattere straordinario, per porre in essere la realizzazione di opere di utilità durevole, oppure per creare strutture atte a dare una svolta decisiva nel progredire delle popolazioni, o ancora per avviare a un nuovo corso l'economia dei territori amministrati<sup>45</sup>.

Visti dal basso, i movimenti finanziari dal centro alla periferia rafforzano un profilo degli amministratori locali poco rigoroso, sempre meno dotato di competenze decisionali dirette e, per questo, inquadrabile in modalità di rapporti intergovernativi di tipo negozial-consensuali invece che gerarchico-autoritativi<sup>46</sup>. Si tratta di "qualità" destinate ad affinarsi ulteriormente, negli anni '70, con l'allungamento della filiera decisionale in seguito all'entrata in funzione delle regioni e, soprattutto, con la riforma tributaria del 1973-74 che, nella necessità di contenere il disavanzo statale per continuare a finanziare una incontrollabile spesa pubblica, opera un giro di vite nell'accentramento della riscossione e gestione dei tributi. Imposta dalle difficoltà economiche generata dalla crisi petrolifera e dalla tempesta monetaria con l'introduzione dei cambi fluttuanti all'inizio degli anni '70<sup>47</sup>, la riforma che porta il nome del ministro Visentini, si presta a valutazioni controverse, a seconda che se ne consideri la *ratio* ispiratrice basata sull'estensione delle imposte dirette su base personale e progressiva o se ne valutino gli esiti rispetto al mancato adeguamento dell'amministrazione finanziaria e all'estendersi dei fenomeni di elusione ed evasione<sup>48</sup>. Ciò che è incontestabile di

in vigenza di una uniformità di intervento che non contiene alcun elemento perequativo e finisce per favorire gli enti meno bisognosi, cfr. M.S. Giannini, *I Comuni*, in *Studi per il Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative*, Pavia, 1965, p. 44; T. Scipione, *La finanza locale nella politica di sviluppo*, Roma, 1962; U. Rogari, *La crisi della finanza locale*, cit., pp. 42-45.

<sup>45</sup> S. Arcidiacono, F. Bruno, *Enti locali: gli investimenti e le procedure di finanziamento*, Roma, 1988, p. 21.

<sup>46</sup> B. Dente, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, 1985, p. 261.

<sup>47</sup> Sulle dinamiche innescate dalla crisi degli anni '70 in Italia, si veda la ricostruzione operata da P. Frascani, *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento ad oggi*, Roma, 2012.

<sup>48</sup> Cfr. A. Pedone, *Evasori e tartassati. I nodi della politica tributaria in Italia*, Bologna, 1979; E. Gerelli, R. Valiani (a cura di), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Milano, 1984.

quel provvedimento è l'assoluto accentramento delle entrate tributarie nelle mani dello Stato che avoca a livello centrale le decisioni in merito alla finanza degli enti territoriali. Assistiamo, così, alla chiusura di un cerchio secolare, con l'adozione di un modello di finanza derivata integrale che cancella qualsiasi residuo spazio di autonomia impositiva degli enti locali. Nel nuovo contesto delle relazioni tra centro e periferia, ulteriormente precisate dai due successivi decreti Stammati del 1977 e del 1978<sup>49</sup>, i comuni in particolare, si trovano ad operare sempre più con scarse risorse, decise ed assegnate di volta in volta a livello centrale e non di rado con criteri discutibili basati sulla "storicità" della spesa<sup>50</sup>. Di fatto, l'unica vera e propria forma di entrata degli enti locali viene ad essere costituita dai trasferimenti dal centro i quali, alla fine degli anni '70, coprono ben l'80% delle entrate correnti dei comuni<sup>51</sup>. In definitiva, il riformismo imposto dai tempi difficili della crisi degli anni '70, sembra aver dissolto qualsiasi equivoco o ipocrisia con cui fino a quel momento era stata affrontata la questione delle autonomie locali. Tuttavia, al di là della forma, la sostanza della riorganizzazione dei rapporti tra centro e periferia non muta di molto la storica condizione di precarietà degli enti locali, ottenendo soltanto di congelare momentaneamente le difficoltà con una operazione di contenimento che, tra l'altro, è vissuta dagli amministratori come una insopportabile costrizione delle proprie prerogative e, come tale, foriera di ancora più estese forme di deresponsabilizzazione<sup>52</sup>. Non appena si diradano le nubi della congiuntura economica e le forze di governo, indebolite dalla competizione per il primato della leadership e insidiate dall'emergere di movimenti e spinte regionaliste, tentano di rafforzare il proprio consenso, la vertenza delle autonomie locali ritorna al centro del dibattito politico, reclamando una nuova inversione di rotta.

<sup>49</sup> In particolare, con il primo decreto, a conferma dell'insostenibilità dei livelli di indebitamento derivati dalla applicazione della riforma tributaria, si autorizza la Cassa DD.PP. a concedere mutui decennali per trasformare in finanziamenti a lungo termine i debiti contratti dagli enti locali e le loro anticipazioni di tesoreria.

<sup>50</sup> Cfr. M. Viti, *La finanza comunale in Italia prima e dopo la riforma tributaria degli anni '70*, "Rivista della scuola superiore dell'economia e della finanza", 2007, 3, 480-492, che rileva tra l'altro come l'attribuzione delle risorse sulla base del gettito "storico" (il finanziamento degli Enti Locali sulla base del criterio della "spesa storica" era determinato dal fabbisogno denunciato da ogni singolo Ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo) accentui il divario tra gli enti locali del Nord e quelli del Sud.

<sup>51</sup> S. Piperno, *Un quarto di secolo di finanze comunali in Italia. 1971-1996*, "Amministrare", 3, 1998, p. 156.

<sup>52</sup> P. Boria, *Il sistema tributario italiano*, Milano, 2008, p. 89, che insiste sulla conseguenza della riduzione del livello di responsabilità degli amministratori locali in riferimento alla copertura della spesa pubblica.

*A mo' di conclusione. Nuovi scenari, stessi problemi*

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, quando la crisi della finanza pubblica tocca livelli preoccupanti e il dibattito politico sulla finanza locale si anima alla ricerca di soluzioni alternative di matrice federalista, sono ancora i numeri a dare il senso delle reali condizioni in cui versano i comuni italiani. All'indomani della legge 142 del 1990 che conferisce autonomia statutaria agli enti locali e dei successivi provvedimenti che riassegnano loro una capacità impositiva esclusiva, soprattutto con l'introduzione della imposta comunale sugli immobili (ICI), ancora il 50% delle entrate è coperto da trasferimenti statali (40 mila miliardi di lire) e di questi più della metà rappresentano lo zoccolo duro della dipendenza finanziaria, essendo costituito da trasferimenti ordinari e perequativi; il resto è formato da contributi per investimenti, a vario titolo erogati e annualmente sottoposti a variazioni, o meglio a contrazioni, arbitrariamente fissate dalle autorità finanziarie dello stato<sup>53</sup>. A quel punto, i tagli ai trasferimenti e i tempi differiti con cui essi si rendono effettivamente disponibili nei bilanci comunali, alterando decisamente l'equilibrio tra bilancio di cassa e quello di competenza, fanno esplodere tutte le contraddizioni accumulate nella lunga e caotica regolazione dei rapporti finanziari tra il centro e la periferia. La scarsità delle risorse erogate asseconda una tale incapacità di realizzazione per cui gli enti locali non possono far altro che differire le soluzioni alle problematiche che comportano spese di investimento. In buona sostanza, come legato ereditario della lunga stagione della dipendenza finanziaria della periferia dal centro, lo stesso intervento ordinario, massimamente affidato al governo locale, ha finito per assumere i connotati cronici di un'attività straordinaria dai risvolti essenzialmente emergenziali e nei quali si sono ritagliati e ampliati i margini di discrezionalità dei ceti politico-amministrativi locali. Gli effetti di questa sorta di "autonomia condizionata" possono facilmente rilevarsi nelle disfunzioni e nelle parzialità con cui continua a rappresentarsi il processo di modernizzazione del paese. Da questo punto di vista, l'immagine di paese dai mille campanili assume connotati ben più negativi di quelli oggi richiamati per rilanciare il ruolo delle autonomie e dello sviluppo locale. Assai più delle parole è eloquente la cartolina di un paese frammentato, disordinatamente assemblato nei suoi manufatti urbani, fragile nelle sue reti di collegamento materiali e immateriali, paurosamente esposto ad ogni latitudine ai comportamenti di attori istituzionali inclini a perseguire politiche tra di loro eterogenee che spesso fuoriescono dai limiti posti dalla legislazione nazionale e regionale. Tali disfunzioni sopravvivono mentre, per tutti gli anni '90, la retorica

<sup>53</sup> Ministero dell'Interno, Dir. Generale per la finanza locale e per i servizi finanziari, *Rapporto sulle finanze degli enti locali e sui trasferimenti*, Roma, 1992.

del federalismo si appaga di una intensa, quanto vaga e ancora informe sui punti chiave della autonomia finanziaria, produzione normativa che dopo la legge del 1990, partorisce la riforma denominata “Federalismo a Costituzione invariata” (legge 59/1997), come preludio a quella più nota della riforma del Titolo V della nostra Costituzione del 2001. Di così fervida e semplicemente petitoria attività legislativa, a distanza di oltre un decennio, rimane l’amara impressione di un’altra incompiuta, una sorta di menù *à la carte* da esibire per meri intenti propagandistici ma non certo per fondare una solida architettura delle autonomie locali. Di fatto, nel periodo 2001-2011, si registra una assenza di elaborazione e attuazione dei punti essenziali per avere anche in Italia un modello di federalismo maturo, con la responsabilizzazione dei centri di spesa, la trasparenza dei meccanismi finanziari e il controllo dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori<sup>54</sup>. Mancanze che rafforzano la sensazione di essere sprofondati in un ennesimo *gattopardismo*, per cui si vuole cambiare tutto per non cambiare niente; una condizione che ha un risvolto speculare nell’annosa e mai risolta polemica sulla misurazione dell’effettivo carico fiscale degli italiani, data la difficoltà di sommare la quantità del prelievo operato dello stato con quello di competenza degli enti locali. È l’approdo difficile e problematico di un lungo percorso in cui la mancata soluzione del rapporto finanziario centro-periferia costituisce un punto critico e ancora poco considerato nei suoi tratti essenziali. Porsi da una prospettiva storica, come ci siamo sforzati di fare, in cui il passato riemerge in una dimensione *contemporaneissima*, può rafforzare le ragioni di un impegno davvero costituente per restituire al sistema delle autonomie locali le certezze che gli sono fin qui mancate, nel quadro di un’effettiva sussidiarietà con le istanze superiori dell’ordinamento statale.

<sup>54</sup> Cfr. C. Garbarino, *Federalismo fiscale in Italia dalla finanza derivata al modello a struttura variabile*, Milano, 2012.